

Un trésor de 11 milliards d'euros ?

Henri Sterdyniak

OFCE, Centre de recherche
en économie de Sciences po
Université Paris Dauphine

Selon certains travaux récents, les retraités bénéficient d'avantages fiscaux de l'ordre de 11 milliards d'euros, dont la mise en cause permettrait de financer les retraites et la dépendance. L'article montre que les avantages fiscaux dont bénéficient les retraités (12,5 milliards d'euros, soit 1 375 euros par ménage) sont équivalents, ramenés à la population concernée, aux avantages dont bénéficient les actifs (25,7 milliards, soit 1 600 euros par ménage). L'État pourrait certes gagner 1,8 milliard en faisant passer le taux de CSG sur les retraites à 7,5 % et en imposant les avantages familiaux des retraités. Mais, l'équité imposerait de réindexer en même temps les retraites sur les salaires (ce qui pourrait coûter 10,4 milliards d'euros). Par ailleurs, maintenir le système actuel de retraite et faire face à la montée en charge de la dépendance nécessite 90 milliards de dépenses supplémentaires.

henri.sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Mots-clés : Impôt sur le revenu. Dépenses fiscales. Retraites.

■ Henri Sterdyniak

Les hauts fonctionnaires de Bercy¹ et du CAS² ont découvert un trésor de 11 milliards d'euros : les avantages fiscaux dont bénéficient les retraités. Il suffirait de supprimer ces avantages pour rembourser la dette sociale³, financer les retraites⁴ et la dépendance⁵. De plus, ces avantages profitent aux retraités les plus riches : leur suppression irait donc dans le sens de la justice fiscale. Ainsi, reprenant cette analyse, sans esprit critique, *Libération* du 15 juin peut-il écrire : « 11 milliards, c'est le coût pour les finances publiques de l'écart de taxation entre actifs et retraités ».

Pendant, cette phrase est contestable. Elle suppose en effet que les actifs ne bénéficient, eux, d'aucun avantage fiscal, qu'ils sont taxés sur l'ensemble de leurs revenus. Selon le rapport de la Cour des comptes de février 2010, le total des dépenses fiscales serait de 146 milliards. Quelle est la part de ces avantages qui bénéficient aux seuls actifs ?

Dans un système d'imposition à la française où des taux d'imposition nominaux relativement forts sont compensés par de nombreux avantages fiscaux, chaque catégorie d'agents économiques (salariés, retraités, rentiers, entreprises) bénéficie de certains avantages fiscaux, plus ou moins justifiables. On peut certes envisager une grande réforme fiscale, qui supprimerait l'ensemble des dépenses fiscales. Reste cependant à bien les définir⁶. Mais serait-il justifiable de supprimer les dépenses fiscales profitant aux seuls retraités, sans toucher celles profitant aux actifs ? Peut-on comme le rapport du CAS (2010) épinglez les dispositifs dérogatoires profitant aux seniors et oublier ceux qui profitent aux actifs, ceux qui réduisent la charge des revenus du capital et tous les dispositifs dits incitatifs ?

Nous nous proposons ici de comparer les dépenses fiscales qui bénéficient aux actifs et celles qui bénéficient aux retraités. Nous verrons que leur poids est relativement similaire : 12,5 milliards pour les retraités, soit 1 375 euros par ménages ; 25,5 milliards pour les actifs, soit 1 600 euros par ménages. La prise en compte des frais professionnels des actifs (et en particulier de ceux à hauts revenus) est excessive et représente un avantage fiscal comme celle des retraités. L'alignement des taux de CSG des retraités imposables sur celui des actifs ne rapporterait que 1,2 milliard ; la fiscalisation des majorations familiales rapporterait 600 millions. Au total, le gain procuré par la suppression de ces deux avantages ne serait que de

1. Voir Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (2010) : « Réformer les retraites : quelles solutions progressistes ? », *Note de la Fondation Terra Nova*.

2. Voir CAS (2010) : *Vieillir ensemble plus longtemps*, chapitre 10, « La fiscalité des seniors ».

3. Proposition du Conseil des prélèvements obligatoires (2009) : *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et l'équité intergénérationnelle*, page 63.

4. Proposition de Terra Nova (2010).

5. Proposition 13 de Valérie Rosso-Debord (2010) : « Mission sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes », *Rapport d'Information*, n° 2647, Assemblée Nationale.

6. La décote, le quotient familial, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires sont-ils des dépenses fiscales ou des composantes normales du barème fiscal ?

1,8 milliard alors que le surcroît de dépenses nécessaires pour maintenir à l'identique notre système de retraite est de l'ordre de 80 milliards d'euros et celui nécessaire pour aboutir à un système satisfaisant de protection contre la dépendance est de 10 milliards d'euros. Ce n'est pas la hausse de la fiscalité sur les retraités qui peut financer ces hausses.

1. Les avantages fiscaux des retraités et des actifs

1.1. La CSG-CRDS

Les salariés paient un taux de CSG-CRDS de 8 % sur leur salaire (en fait, sur 97 % de leur salaire, 3 % étant censés représenter les frais professionnels).

Les retraités, dont le revenu fiscal de référence dépasse un certain seuil (9 876 euros pour les revenus de 2009) paient, sur leur retraite, un taux de 7,1 %. Ils semblent donc bénéficier d'un avantage fiscal de 0,9 %. Toutefois, les retraites complémentaires (Agirc-Arrco, retraites d'entreprises) sont soumises à une cotisation maladie supplémentaire de 1 %, de sorte que le prélèvement total, pour elles, est de 8,1 %. L'avantage fiscal ne bénéficie qu'aux régimes de base⁷. L'avantage fiscal pour les retraites de base représente environ 1 180 millions d'euros.

Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. On avait estimé qu'il était inutile de faire payer des cotisations sur des prestations ; il était plus simple de fixer directement le montant des prestations à un niveau satisfaisant (c'est encore la logique qui prévaut pour les prestations familiales). À partir de 1980, les retraites ont été soumises à des cotisations maladie, dont le taux a progressivement augmenté. Ensuite, la création, puis la montée en puissance de la CSG ont permis de réduire la charge portant sur les salaires, en en faisant glisser une partie sur les pensions et les revenus du patrimoine. Ce processus est allé à son terme pour les retraites complémentaires ; il est allé au-delà pour les revenus du patrimoine (qui sont désormais imposés pour financer la protection sociale à 12,1 % en faisant la somme de la CRDS, de la CSG et des prélèvements sociaux) : il reste 0,9 % d'écart pour les retraites de base.

Toutefois, les gouvernements successifs ont voulu éviter que la création de la CSG ne pèse sur les pensions des retraités les plus pauvres (ainsi que sur les indemnités des chômeurs ou sur les prestations familiales). Les retraités dont le revenu fiscal de référence est inférieur à une certaine limite (9 876 euros) ne payent pas de CSG-CRDS ; ceux dont le revenu fiscal de référence est compris entre 9 876 euros et 11 750 euros payent un taux réduit de 4,3 %. Cet avantage fiscal coûte environ 5 160 millions⁸.

7. Ce point est oublié par la fondation Terra Nova (2010) et le CAS (2010).

8. Cette évaluation est plus forte que celle du CAS (2010) qui étrangement ne tient compte que des pensions du secteur privé.

■ Henri Sterdyniak

Le remettre en cause reviendrait à imposer de fortes réductions de pouvoir d'achat aux retraités parmi les plus pauvres (de 8 ou 3,7 %). La limite de 11 750 euros représente à peu près le niveau du SMIC, qui, naguère, avant le développement de la précarité au sein de la population active, était considéré comme le seuil de pauvreté.

N'est-il cependant pas choquant que les salariés à bas salaires supportent une CSG-CRDS à 8 % alors que les retraités aux revenus équivalents en sont exemptés ? Mais, les salariés à bas salaires perçoivent, eux, le RSA activité ou la PPE. Comme le montre le tableau 1, à des niveaux comparables de bas revenus, la ponction nette sur les revenus des salariés est plus faible que celle sur les revenus des retraités. Pour les salariés à très bas salaires, le RSA activité est nettement supérieur à la CSG-CRDS versée ; leur situation est meilleure que celle des retraités qui ne paient pas la CSG-CRDS (cas A) ou qui bénéficient du taux réduit (cas B). À un niveau de revenu plus élevé (cas C), les salariés perçoivent la PPE alors que le retraité de même revenu paie la CSG-CRDS au taux plein. Les retraités à basse retraite ne sont donc pas avantagés par rapport aux salariés à bas salaires si on considère l'ensemble CSG-CRDS/RSA-PPE⁹.

Tableau 1 : Comparaison de la situation des retraités et des salariés à bas niveaux de revenus

En euros par mois

	Salarié A 0,5 SMIC	Retraité A	Salarié B 0,75 SMIC	Retraité B	Salarié C SMIC	Retraité C
Salaire net/retraite	615	615	922	922	1 230	1 230
CSG-CRDS	-52	0	-73	-40	-104	-87
Salaire net	563		849		1 125	
RSA activité	186		99			
PPE					82	
Revenu disponible	749	615	948	882	1 207	1 143

Source : Calcul de l'auteur.

Il est donc erroné de répéter, comme le font Olivier Ferrand et Bruno Palier (de la fondation Terra Nova), que Monsieur Antoine Zacharias paie moins de CSG-CRDS qu'un smicard. Antoine Zacharias est imposé au titre des prélèvements sociaux sur sa retraite-chapeau au taux de 8,1 % ; le Smicard paie 1,8 %.

Remarquons, par ailleurs, que les prestations familiales ne sont pas non plus assujetties à la CSG, c'est un avantage fiscal qui bénéficie aux actifs, de l'ordre de 1 900 millions d'euros.

9. Valérie Rosso-Debord (2010) propose d'instaurer pour les retraités une CSG plus progressive en créant de nouvelles tranches intermédiaires, de 0 à 7,5 %. Mais, le grand avantage de la CSG réside dans le fait qu'elle est un impôt simple, proportionnel. Le rendre progressif pour certaines catégories de revenus compliquerait encore le système français.

Les chômeurs bénéficient d'un taux de 6,7 %, plus bas que celui des retraités (7,1 %). Comme pour les retraités, ils bénéficient d'une exonération totale ou d'un taux réduit à 4,3%, en dessous des mêmes limites de revenu (coût : 2 250 millions pour l'exonération et 120 millions pour le taux réduit).

1.2. L'impôt sur le revenu

Le système de l'impôt sur le revenu comporte de nombreux avantages fiscaux¹⁰. On peut y trouver 5,4 milliards d'euros de dépenses fiscales profitant aux retraités, mais aussi 14,6 milliards profitant aux actifs (tableau 2).

Les retraités bénéficient, certes, d'un surprenant abattement pour frais professionnels : 10 % de leur retraite avec un plafond de 3 606 euros par foyer fiscal. C'est bien une niche fiscale qui rapporte 1 442 euros aux foyers de retraités les plus riches (mais ceux-ci payent déjà au moins 15 451 euros d'impôt). Il faut cependant comparer le traitement des retraités à celui des salariés. Ces derniers ont droit à un abattement pour frais professionnels de 10 % de leur salaire, avec un plafond de 13 948 euros. Faut-il considérer que cet abattement correspond vraiment à des frais réels, de sorte que l'abattement *retraités* serait une niche fiscale et que l'abattement *salariés* serait en totalité la compensation de dépenses effectivement engagées ? Rien n'est moins sûr. Qui peut penser qu'un salarié ayant, par exemple, un salaire mensuel de 5 000 euros a vraiment 500 euros chaque mois de frais professionnels, sachant qu'il bénéficie déjà de titres-restaurant et que l'employeur prend en charge la moitié de ses frais de transport ? Un salarié ayant un salaire mensuel de 10 000 euros a ses repas d'affaires, ses frais de missions, sa documentation, souvent son ordinateur portable, parfois un véhicule, totalement pris en charge par son entreprise. A-t-il vraiment 1 000 euros par mois de frais professionnels supplémentaires ? Ce montant élevé est pour les salariés aussi une niche fiscale, qui permet au fisc de ne pas avoir à traiter de nombreuses demandes d'imposition aux frais réels, qui compense aussi les possibilités qu'ont les non-salariés de faire passer une partie de leurs dépenses personnelles en frais professionnels. D'ailleurs, pour la CSG-CRDS, le législateur a sagement plafonné à 3 % du salaire le montant des frais professionnels des salariés. Faisons comme lui : supposons que les frais professionnels ne représentent en moyenne que 3 % du salaire. Il faut alors considérer que l'abattement actuel « frais professionnels » est une niche de 2,7 milliards pour les retraités ; de 6,9 milliards pour les salariés.

Par ailleurs, les personnes âgées de plus de 65 ans ayant de faibles revenus bénéficient d'un abattement de leur revenu de 2 276 euros (si ce revenu ne dépasse pas 14 010 euros) ; de 1 138 euros (si ce revenu est compris entre 14 010 euros et 22 590 euros). Cet abattement coûte à l'État 250 millions en perte de recettes d'impôt sur le revenu. Pour les personnes concernées, le gain en impôt sur le revenu est faible (319 euros pour une pension de 14 000 euros ou 159 euros pour une

10. Nous reprenons, sauf avis contraire, les évaluations de *Voies et Moyens, Tome II* (2010).



■ Henri Sterdyniak

pension de 22 000 euros), mais, comme le CAS (2010) le remarque, l'impact sur l'allocation-logement est important pour les faibles retraites (70 euros par mois pour une pension de 1 000 euros par mois). De façon similaire, les actifs à bas salaires bénéficient dans le calcul de leur allocation-logement de la non-prise en compte de la PPE ou du RSA.

Naguère, les personnes seules (généralement des veuves) qui avaient élevé un enfant conservaient le bénéfice d'une demi-part supplémentaire. En fait, le système fiscal est toujours injuste pour les personnes seules (qui n'ont droit qu'à une part) relativement aux couples (qui ont droit à 2 parts). Selon la logique des unités de consommation, les personnes seules devraient avoir 1,33 part (soit 2/1,5). Mais cela aboutirait (que le système d'imposition soit individuel ou familial) à décourager le mariage (ou le PACS) : un couple déclaré aurait droit à 2 parts ; un couple non déclaré à 2,66 parts. Cette injustice était donc surcompensée par le fait que les personnes vivant seules, qui avaient élevé un enfant, avaient droit à 1,5 part. Ce dispositif avait le défaut de décourager le remariage. Puis le gain résultant de ce dispositif a été plafonné à un niveau relativement bas (884 euros). En 2009, cet avantage a été mis en extinction. Les législateurs en ayant oublié la logique, l'avantage n'a été maintenu que pour les personnes qui ont élevé seules un enfant. Le coût en 2010 était de 1 560 millions d'euros. Il devrait être réduit de 900 millions d'ici 2013, selon *Voies et Moyens, Tome II* (2010).

Nous ne considérons pas que le quotient familial, qui tient compte de la taille des familles au moment du calcul de l'impôt, soit un avantage fiscal. C'est le cas pourtant de la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant, puisque celle-ci est excessive par rapport aux unités de consommation, telles que les évaluent l'OCDE, l'INSEE ou Eurostat. Cet avantage fiscal coûte 600 millions. Il est, selon nous, justifié puisqu'il compense le fait que les prestations familiales sont loin de couvrir le coût des enfants, en particulier en ce qui concerne les classes moyennes.

De façon générale, les prestations sociales ne sont pas imposables. Le rapport du CAS évalue le coût de la non-imposition de l'APA (allocation personnelle d'autonomie) à 100 millions et celui des majorations de retraites pour les personnes ayant élevé 3 enfants ou plus à 580 millions. Ce rapport oublie que, en sens inverse, les actifs bénéficient de la non-imposition des prestations familiales (pour 1 600 millions), des indemnités pour maladie longues et coûteuses (240 millions), des indemnités pour accidents du travail et maladies professionnelles (500 millions). Dans tous ces cas, la non-imposition compense la faiblesse des prestations.

Le CAS pointe la réduction d'impôt dont bénéficient les personnes dépendantes accueillies dans un établissement spécialisé (25 % des dépenses nettes de l'APA, soit un coût de 155 millions) et même le crédit d'impôt pour l'aménagement des logements des personnes âgées ou invalides (coût 30 millions). Il s'agit pourtant de dépenses indispensables qu'il n'est pas scandaleux de soustraire du revenu imposable des personnes concernées. Ces déductions sont aussi légitimes que les réductions d'impôt pour frais de garde ou frais de scolarité dont bénéficient les familles (coût : 1 325 millions).

Les retraités bénéficient certes de la non-imposition des indemnités pour départ à la retraite (50 millions), mais les actifs bénéficient surtout de la non-imposition des heures supplémentaires (coût : 1,6 milliard) ; de la non-imposition des primes aux impatriés et aux expatriés (100 millions) ; de l'imposition à un taux réduit des stock-options (40 millions) ; de la non-imposition de sommes reçues au nom de l'intéressement, de la participation, des produits de l'épargne salariale et des produits de ces placements (pour 1,45 milliard) ; de la non-imposition de la participation des employeurs aux tickets restaurant, chèques vacances et frais de transports (pour 390 millions), soit un total de 3,6 milliards.

Remarquons que la suppression des avantages fiscaux liés à l'IR ne fournirait pas *a priori* un euro supplémentaire ni à la retraite, ni à la dépendance. Aucun euro des 900 millions économisés sur l'imposition des veuves ayant élevé des enfants ne sont allés à la famille ou à la retraite. Il en serait de même des économies qui pourraient être réalisées sur les frais professionnels des retraités : il irait au budget de l'État, pas au système de protection sociale.

1.3. Taxe d'habitation et taxe foncière

Les personnes de plus de 60 ans (et les invalides) bénéficient d'une exonération totale de la taxe d'habitation si leur revenu fiscal de référence ne dépasse pas une certaine limite (9 876 euros pour la première part ; 2 637 par demi-part supplémentaire).

Le dispositif de dégrèvement général, qui s'applique à tous les contribuables, plafonne la taxe d'habitation à 3,44 % du revenu fiscal de référence moins un abattement de 5 038 euros.

Le gain de l'avantage spécifique « personnes âgées » par rapport au dégrèvement général est donc au maximum de 166 euros pour une personne seule, de 207 euros pour un couple.

Le dégrèvement général coûte 2,8 milliards ; le dégrèvement spécifique, personnes âgées et handicapés, 1,25 milliard (dont 0,9 million pour les personnes âgées), mais le surcoût du dégrèvement spécifique par rapport au dégrèvement général n'est que de 300 millions.

Les personnes de plus de 75 ans (et les invalides), les titulaires du minimum vieillesse ou de l'AAH bénéficient d'une exonération totale de la taxe foncière si leur revenu fiscal de référence ne dépasse pas une certaine limite (9 876 euros pour la première part ; 2 637 par demi-part supplémentaire). Les personnes âgées de plus de 65 ans, sous cette limite de ressources, bénéficient d'un dégrèvement de 100 euros. Ces exonérations et dégrèvements ont un coût de 330 millions.

Dans les deux cas, il s'agit bien de dépenses fiscales à finalité sociale, qui bénéficient à des retraités dont le revenu est inférieur au salaire minimum, l'objectif étant de leur permettre de rester dans leur logement malgré la perte de revenu que représente la retraite (et surtout le veuvage).

■ Henri Sterdyniak

Naguère, la société considérait que le revenu minimal décent était le SMIC. C'est progressivement devenu le RMI (nommé maintenant le RSA socle). Considérons une personne seule. En 2010, un travailleur au SMIC a un revenu disponible de 1 074 euros (en incluant la PPE) ; une personne sans ressources, au RSA, dispose de 461 euros. Le minimum vieillesse est de 709 euros. Faut-il considérer que le minimum vieillesse est supérieur de 50 % au RSA (les retraités pauvres sont mieux traités que les personnes d'âge actif sans ressources) ou qu'il est inférieur de 34 % au montant minimal dont la société considère qu'un salarié a besoin pour vivre ? Les avantages fiscaux des personnes âgées à faible revenu sont une survivance de cette période où l'on considérait comme défavorisés ceux dont le revenu était inférieur au SMIC, alors qu'aujourd'hui ceux dont le revenu est supérieur au RSA semblent déjà bien traités.

1.4. L'impôt de solidarité sur la fortune

Mais, il y a aussi des avantages fiscaux qui ne bénéficient qu'aux plus riches. En matière d'ISF, les actifs bénéficient d'un avantage fiscal par rapport aux retraités, que ni Terra Nova, ni le CAS ne jugent bon d'évoquer : l'exonération des biens professionnels. Cet avantage est justifié par la nécessité de retenir en France des chefs d'entreprises, de les inciter à y développer leurs activités, à y créer des emplois. Certes, mais il ne s'agit pas moins d'une niche fiscale par rapport aux autres détenteurs de patrimoine et par rapport aux retraités. Les capitalistes retraités perdent ces deux avantages, ce qui explique que certains s'installent à l'étranger au moment de leur retraite.

Cet avantage est signalé mais pas évalué dans *Voies et Moyens, Tome II*. Comme le patrimoine professionnel représente 12 % du patrimoine des ménages et qu'il est reparti de façon particulièrement inégalitaire, un calcul sommaire amène à penser que son inclusion augmenterait le produit de l'ISF de 24 %, soit de 1 milliard.

Depuis la loi Dutreil, les titres de leur entreprise détenus par les salariés ou mandataires sociaux ne comptent que pour 25 % de leur valeur. Cet avantage est maintenu pour les salariés retraités. Il est évalué à 130 millions par *Voies et Moyens Tome II*, ce qui est sans doute trop faible. Il ne bénéficie en fait qu'aux dirigeants de très grandes entreprises.

2. Peut-on supprimer les avantages fiscaux des retraités ? Le faut-il ?

L'analyse à laquelle nous venons de procéder a illustré toutes les complications du système français. Un système plus simple, avec moins de dépenses fiscales, serait certes préférable. Mais il serait injuste et absurde de n'appliquer ce genre de réforme qu'aux retraités.

Les retraites déjà liquidées ne sont indexées que sur les prix (et pas sur les salaires). Dans les années récentes, le pouvoir d'achat du salaire moyen a augmenté au taux moyen de 0,8 % l'an. Les salariés peuvent donc absorber des hausses de

cotisations sans perte de pouvoir d'achat ; ce n'est pas le cas des retraités. Imaginons que l'on ait indexé les retraites à moitié sur les prix, à moitié sur les salaires, alors les retraites seraient plus élevées de 4 % en 2010, soit 10,4 milliards d'euros. On peut certes demander aux retraités actuels de participer à la solidarité nationale en payant plus d'impôt, mais ne faudrait-il pas en contrepartie leur donner des gains de pouvoir d'achat dans les périodes où les actifs en ont ?

Le Président de la République a pris l'engagement de ne pas réduire le pouvoir d'achat des retraités. Ceci empêche toute hausse générale de la fiscalité portant sur les retraités, sauf si, en même temps, les retraites retrouvaient des hausses de pouvoir d'achat.

Par ailleurs, le Président de la République a pris l'engagement de restaurer le niveau du minimum vieillesse en l'augmentant de 25 %. Le gouvernement s'est engagé à respecter l'accord de 2003 selon lequel le minimum contributif majoré net devait atteindre 85 % du SMIC net. Toute hausse de la fiscalité sur les revenus les plus faibles des retraités devrait donc être compensée par une hausse du minimum vieillesse et du minimum contributif.

La majoration de retraites pour les personnes ayant élevé trois enfants et plus est certes problématique. Elle récompense les pères comme les mères (alors que le fait d'avoir eu une famille nombreuse n'a pas d'impact sur la carrière et donc la retraite des hommes contrairement à celle des femmes). Elle est proportionnelle : un homme cadre dont la parenté n'a pas eu d'impact sur la carrière perçoit beaucoup plus qu'une femme ouvrière, qui a effectivement subi des pertes de salaires. La seule justification de la majoration est qu'elle compense la moindre capacité d'épargne et donc d'accumulation de patrimoine provoquée par le fait d'avoir élevé des nombreux enfants. En sens inverse, ce sont bien les familles nombreuses qui assurent le dynamisme démographique français qui permet de financer les retraites. Aucune réforme ne peut se faire au détriment des familles nombreuses. On peut donc envisager de soumettre cette majoration à l'IR, de la réserver aux femmes, de la rendre en partie forfaitaire, de l'utiliser pour aider les familles nombreuses au moment où les enfants sont présents, mais certainement pas la détourner vers un autre objectif que l'aide aux familles nombreuses.

Comme le montre le tableau 2, le montant total des avantages fiscaux dont bénéficient les retraités (12,5 milliards d'euros, soit 1 375 euros par ménage) est équivalent, ramené à la population concernée, au montant total des avantages dont bénéficient les actifs (25,7 milliards, soit 1 600 euros par ménage).

Il serait socialement inique (et économiquement peu rentable) de supprimer les petits avantages fiscaux qui ne profitent qu'aux retraités de faible pension alors qu'on maintiendrait les exonérations qui profitent à des salariés bien rémunérés (comme celle des heures supplémentaires, de la participation) ou à des rentiers (comme celles de l'ISF, des revenus des capitaux, etc.). On ne peut toucher à l'exonération de la CSG-CRDS des faibles pensions, car les retraités de faible pension ne sont pas favorisés par rapport aux salariés à bas salaires et on ne peut

■ Henri Sterdyniak

baissier leur revenu disponible de 8 %. Peut-on toucher aux frais professionnels des retraités sans toucher aux frais professionnels des actifs à salaires élevés ?

Tableau 2 : Les avantages fiscaux des retraités et des actifs

En millions d'euros

	Actifs	Retraités
CSG-CRDS		
taux réduits/exonération	120 / 2250	1 180/5 160
Exonération prestations familiales	1 900	
RSA activité +PPE	2400 /3200	
IRPP		
Personnes âgées de condition modeste		250
0,5 part supplémentaires personnes ayant eu des enfants à charge		1 560 (en extinction)
0,5 part supplémentaire à partir du 3 ^e enfant	600	
Frais de garde, de scolarité	1 325	
Personnes dépendantes		155+30
Plan d'épargne retraite PERP	410	
Impatriés, expatriés, stock-options	50+50+40	
Plan d'épargne salariale, participation	1 450	
Titres-restaurant, chèques vacances,...	390	
Prestations familiales/Majorations de retraites	1 600	580
Indemnités de départ en retraite		50
Indemnités de maladie du travail et accidents professionnelles	500	
Indemnités maladie longues et couteuses/APA	240	100
Heures supplémentaires	1 200	
Frais professionnels	6 900	2 670
Total IR	14 615	5 395
Taxe d'habitation		300
Taxe foncière		330
ISF	1 070	70
Total	25 695	12 435

Sources : Évaluation de l'auteur à partir de *Voies et Moyens, Tome II* et de LFSS, *Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions*.

Reste donc 1,8 milliard qui pourrait être gagné en faisant passer le taux de CSG-CRDS des retraités à 8 % et en imposant les avantages familiaux des retraités. Mais, il faudrait, en même temps, dégager 10,4 milliards pour réindexer quelque peu les retraites. Par ailleurs, maintenir le système actuel de retraite et faire face à la montée en charge de la dépendance nécessite 90 milliards de dépenses supplémentaires. On est loin du compte.

ANNEXE I

La parité des niveaux de vie : objectifs et réalisation

Quels objectifs ?

L'objectif d'un système de retraite bismarkien est de garantir aux salariés un niveau de vie équivalent durant leur retraite à celui des salariés en activité, occupant un poste équivalent. Ainsi, les salariés ont la garantie de conserver après la retraite le niveau de vie de leurs collègues en activité, sans avoir à faire d'effort d'épargne. C'est un avantage du modèle social européen. Naturellement, cette parité ne vaut que pour les salariés ayant un salaire *normal*, donc ne s'applique pas au sommet de la distribution des salaires.

Cet objectif pose cependant plusieurs problèmes :

1) Faut-il comparer les retraités aux salariés occupés à temps plein ou à l'ensemble des personnes d'âge actif (salariés à temps plein, à temps partiel, chômeurs, inactifs et exclus) ? Faut-il faire baisser le niveau des retraites par rapport aux salaires quand augmentent le taux de chômage, le taux d'emploi à temps partiel, le nombre des exclus ?

2) Le niveau des salaires augmente avec l'âge. Faut-il comparer la pension avec le salaire moyen ou avec le salaire de fin d'activité, qui, lui, est supérieur de 30 % (pour ceux qui continuent à travailler à temps plein de 55 à 60 ans) ?

3) Les actifs ont des enfants à leur charge. En moyenne, deux actifs (de 30-50 ans) ont 1,85 enfant à leur charge. Si les prestations familiales couvraient la charge des enfants, ceci ne devrait pas influencer le rapport souhaitable entre pension et salaire. C'est le cas au niveau des ménages les plus pauvres (des titulaires du RSA), mais pas au niveau des ménages aux revenus moyens. Par exemple, une famille avec deux enfants et un revenu de l'ordre de 3 fois le SMIC devrait avoir 1 183 euros de prestations sociales et de réductions d'impôts pour avoir le même niveau de vie qu'une famille sans enfant de même revenu ; elle n'a que 233 euros (20 %).

À titre illustratif, considérons une société imaginaire (tableau AI.1). À un instant donné, le salaire augmente avec l'âge de 25 à 45 ans, puis diminue légèrement (je reprends la distribution des salaires en France). Chaque actif a un enfant (à 30 ans pour une moitié, à 35 pour l'autre), qui reste à sa charge jusqu'à 20 ans. L'enfant compte 0,4 unité de consommation de 0 à 15 ans, 0,67 de 15 à 20 ans. Les prestations familiales sont de 10 % du salaire moyen de 0 à 15 ans, de 12 % de 15 à 20 ans.

Selon ces hypothèses, il apparaît que le niveau de vie des plus de 55 ans est obligatoirement beaucoup plus fort que celui de la moyenne des actifs, ceci provenant non de salaires exorbitants mais du fait qu'ils n'ont plus d'enfant à charge. Obtenir une répartition plus équitable des niveaux de vie selon l'âge est avant tout une question de niveau des prestations familiales¹¹. Le revenu moyen par UC est de 84,8 si on ne considère que les adultes, de 83,6 pour l'ensemble de la population. Quel doit être l'objectif de niveau

11. C'est ce que refusent de voir Terra Nova (2010) ou Louis Chauvel (*Le Monde* du 26 mai 2010). Rien ne justifie de comparer le revenu des retraités à celui des seuls actifs de moins de 55 ans, comme le fait Terra Nova. Louis Chauvel attribue le revenu le plus élevé des 55-60 ans au fait d'être né dans une génération porteuse, chanceuse et dominante sans corriger de l'effet « enfants à charge », sans voir que toutes les générations passeront par la période 55-60 ans !

■ Henri Sterdyniak

de retraite : 84,8 ou 83,6 ? En tout état de cause, avec un niveau de pension de l'ordre de 84, les retraités ont, à la fois, un niveau de vie nettement supérieur à celui des 25-50 ans (+6 %) et nettement inférieur à celui des 55-60 ans (-23 %).

Tableau AI.1 : Niveau de vie selon l'âge

	Salaire	Prestation	UC	Revenu par UC
25-30 ans	75	0	1	75
30-35 ans	90	5	1,2	79,2
35-40 ans	99	10	1,4	77,9
40-45 ans	106	10	1,4	82,9
45-50 ans	114	11	1,53	81,7
50-55 ans	112	6	1,33	88,7
55-60 ans	108	0	1	108
Moyenne	100			84,8 / 83,6

Source : Calcul de l'auteur.

4) Les salariés épargnent tout au long de leur carrière, d'autant plus qu'ils ont un salaire élevé. La plupart réussissent à acquérir leur résidence principale. 65 % des retraités salariés possèdent leur résidence principale contre 50 % des salariés (30 % en accession, 20 % en toute propriété). La prise en compte des loyers implicites amène donc à augmenter d'environ 13 % le revenu des retraités, de 10 % celui des salariés¹². Faut-il en tenir compte dans l'objectif de niveau de pensions ?

Au niveau des salaires les plus faibles, l'accession à la propriété n'est pas possible ; la carrière n'est guère ascendante ; les prestations familiales couvrent une part importante de la charge des enfants. La retraite doit être de l'ordre du dernier salaire pour assurer la parité des niveaux de vie.

Au niveau des salaires moyens-supérieurs, l'accession à la propriété est généralisée ; la carrière est ascendante ; les prestations familiales sont relativement faibles ; la retraite doit être de l'ordre de 70 % du dernier salaire pour assurer la parité du niveau de vie. Les retraités ont alors un niveau de vie proche de celui de la moyenne des salariés en activité, mais nettement plus faible que celui des 55-60 ans en activité (puisque ceux-ci n'ont déjà plus d'enfants et possèdent déjà leur résidence).

5) Dans le système français, les retraites ne sont pas indexées sur les salaires. Le niveau de vie relatif des retraités baisse donc de 18 % en 20 ans (si le salaire réel augmente de 1 % par an). Même si la parité est assurée à 60 ans, elle ne l'est plus à 80 ans. La pension moyenne est plus faible de 12 % que le niveau assuré à 60 ans.

12. En sens inverse, les retraités doivent souscrire une complémentaire santé dont le coût est de l'ordre de 1 200 euros par an (soit 6 % de leur revenu) alors que le coût pour un salarié est de l'ordre de 480 euros par an (2,4 % de leur revenu) souvent pris en charge, en grande partie, par l'entreprise.

Quels bilans ?

Selon l'enquête *Revenus sociaux et fiscaux 2007*, le revenu d'activité annuel moyen des 25-60 ans est de 22 069 euros ; la pension moyenne des plus de 60 ans est de 15 780 euros, soit de 71,5 % du revenu d'activité.

En ce qui concerne le niveau de vie relatif des retraités (c'est-à-dire le revenu par unité de consommation), le tableau AI.2 montre qu'il est possible de fournir des évaluations allant de 105 % à 90 %.

Toujours selon l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux de 2007*¹³, le niveau de vie moyen des retraités est de 102 % de celui de l'ensemble de la population, chiffre qui passe à 105 % si on tient compte des loyers implicites. Mais, le ratio passe à 96 % (99 % avec les loyers) si on compare les retraités aux actifs (en enlevant les enfants de la comparaison) ; à 93 % (96 % avec les loyers) si on compare les retraités aux actifs occupés.

Tableau AI.2 : Niveau de vie des individus en 2007

En euros par an

	Moyenne	Médiane
Actifs	22 470	19 690
Actifs occupés	23 100	20 180
Chômeurs	14 740	12 940
Etudiants	20 490	16 900
Retraités	21 540	18 130
Autres inactifs	17 680	13 780
Enfants	19 000	16 440
Ensemble	21 080	18 170

Source : INSEE, *Enquête Revenus sociaux et fiscaux*, 2007.

Cependant, les chiffres moyens sont trompeurs. En effet, le vieillissement de la population fait que la richesse, et donc les revenus financiers, se concentre chez des personnes âgées. Les revenus financiers des Wendel, des Bettencourt, des Dassault se retrouvent donc dans la moyenne des revenus des personnes de plus de 65 ans, ce qui est peu pertinent pour juger du niveau de vie des salariés retraités¹⁴. On ne peut construire une catégorie sociale de *retraités* en mélangeant les seniors vivant d'une pension de retraite publique avec les capitalistes âgés et utiliser le revenu *moyen* et le patrimoine *moyen* de cette catégorie pour juger du niveau et de l'évolution souhaitable des retraites publiques, comme le fait Terra Nova (2010, page 25).

13. Depuis 2005, l'enquête redresse les revenus du patrimoine de sorte qu'ils ne sont plus sous-estimés comme naguère.

14. Terra Nova (2010) écrit : « Le niveau de vie relatif des retraités est d'ailleurs sous-évalué, on l'a vu : il ne tient pas compte, pour des raisons de calcul statistique, des gains de plus-values. Or le patrimoine moyen des retraités est 2,25 fois supérieur au patrimoine des actifs. » On le voit, Terra Nova mélange allègrement les retraités salariés et les riches rentiers âgés.

■ Henri Sterdyniak

Caricaturons un peu. Imaginons un pays où il y a 70 actifs de revenu 1 ; 30 retraités de revenu 0,7 et 1 capitaliste de revenu 20. Supposons que le riche rentier ait 66 ans. Est-il licite d'écrire : « le revenu moyen des plus de 60 ans est de 1,32 (21/31), nettement plus fort donc que celui des actifs » et de laisser croire qu'il est urgent de diminuer le niveau des retraites ?

Si on considère les chiffres médians, le niveau de vie des retraités est de 100 % de celui de l'ensemble de la population (103 % avec les loyers implicites), de 92 % (95 % avec les loyers) si on compare les retraités aux actifs ; à 90 % (93 % avec les loyers) si on compare les retraités aux actifs occupés. Compte tenu du bas niveau de vie relatif des enfants (-10 % par rapport à l'ensemble de la population), les retraités apparaissent légèrement favorisés si on les compare à l'ensemble de la population, nettement défavorisés si on les compare aux actifs, avec le même niveau de vie si on les compare à l'ensemble des adultes d'âge actif (actifs occupés, chômeurs et retraités).

Les retraités ont un niveau de vie légèrement inférieur à celui des actifs à tous les niveaux de revenus, sauf au niveau le plus bas (tableau AI.3) ¹⁵.

Tableau AI.3 : Distribution des niveaux de vie des ménages des retraités et des ménages d'actifs en 2007

En euros par an

	Ménage de retraité (1)	Ménage d'actif (2)	Rapport (1)/(2)
1er décile (D1)	10 573	10 367	1,02
2ème décile (D2)	12 523	13 112	0,96
3ème décile (D3)	14 199	15 131	0,94
4ème décile (D4)	15 770	16 958	0,93
Médiane (D5)	17 427	18 974	0,92
6ème décile (D6)	19 591	21 094	0,93
7ème décile (D7)	22 378	23 826	0,94
8ème décile (D8)	26 188	27 619	0,95
9ème décile (D9)	33 646	35 124	0,96

Source : INSEE, *Enquête Revenus sociaux et fiscaux*, 2007.

Au total, le revenu (y compris loyers imputés) des retraités est de l'ordre de 95 % de celui des actifs (y compris chômeurs), de 100 % de celui des adultes d'âge actif (y compris chômeurs et inactifs). C'est satisfaisant ; ce n'est scandaleux, ni dans un sens, ni dans l'autre. Le trou noir de la redistribution en France est le bas niveau de vie des familles avec enfants.

15. Il est donc faux d'écrire comme Terra Nova (2010) : « Sur le plan intergénérationnel, et ce quel que soit le niveau de revenu, le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui est supérieur à celui des actifs ».

ANNEXE II

Une anthologie

Laurent Joffrin, *Libération*, le 15 juin : « L'uniformisation des taux de CSG allègerait en proportion le fardeau que l'on s'apprête à faire peser sur les plus jeunes des actifs. Une mesure que la gauche et la droite officielles se gardent bien de proposer, mais qui court parmi les experts les plus lucides. ».

Problèmes : Laurent Joffrin veut-il diminuer de 8 % le revenu des retraités les plus pauvres ? S'il ne s'agit que d'augmenter le taux de 6,6 % à 7,5 %, le gain n'est que de 1,2 milliard. On voit mal quel est le fardeau qui va peser sur les plus jeunes des actifs, puisque la hausse des cotisations a été repoussée. Enfin, qui sont ces « experts les plus lucides » ? Ce sont les hauts-fonctionnaires de Bercy qui veulent réduire les dépenses sociales.

Olivier Ferrand, *Terra Nova*, le 18 juin 2010 (et, à maintes reprises, dans la presse) : « Est-il juste qu'Antoine Zacharias, ancien PDG de Vinci et titulaire d'une retraite-chapeau de 2,5 millions d'euros par an, paie un taux de CSG (6,6 %) inférieur au taux acquitté par un salarié au SMIC (7,5 %) ? Est-il juste qu'un couple de retraités à 5 000 euros par mois bénéficie d'abattements pour frais professionnels au titre de l'impôt sur le revenu alors que le smicard, qui, lui, engage des frais pour aller travailler (les frais de voiture par exemple), n'en bénéficiera pas (car il n'est pas imposable) ».

Problèmes :

— Antoine Zacharias est-il vraiment représentatif des retraités ? Pourquoi ne pas prendre Michel Pébereau et ses stock-options, comme représentant des salariés ? De plus, Antoine Zacharias paie un prélèvement (CSG-CRDS+cotisations maladie) de 8,1 %, le smicard paie, lui, 1,8 % si on compte CRDS+CSG-PPE (voir tableau 1).

— Il faudrait comparer un couple de retraités à 5 000 euros par mois et un couple de cadres actifs à 10 000 euros par mois. Le fisc attribue au couple de retraités des frais professionnels de 3 606 euros (ce qui leur fait une économie d'impôt de 1 082 euros) ; il attribue au couple d'actifs des frais professionnels de 12 000 euros (ce qui leur fait une réduction d'impôt de 3 600 euros). Mais ce couple d'actifs a-t-il vraiment 1 000 euros par mois de frais professionnels ? On aimerait une évaluation objective de ces frais professionnels. L'avantage fiscal est sans doute plus fort pour les cadres que pour les retraités. Par ailleurs, il n'est certainement pas justifié pour les actifs de considérer que les frais professionnels sont proportionnels au salaire : un cadre vit à Paris, sa carte orange lui coûte 0,5*60 euros, le Smicard qui vit en lointaine banlieue la paie lui 0,5*109 euros.

— L'IR ne peut pas plus aider les smicards qu'en ne leur faisant pas payer d'impôt. À partir de là, il est absurde de reprocher au système de ne pas réduire l'impôt de quelqu'un qui n'en paye pas. Les frais qu'induit l'emploi pour les salariés à bas salaires sont pris en compte par le RSA activité ou la PPE. Par ailleurs, les 100 euros de frais professionnels mensuels du Smicard selon le fisc se traduisent bien par une hausse de 35 euros de son allocation-logement.

Bruno Palier et Najat Vallaud-Belkacem, *Le Monde* du 8 septembre 2010 : « La réforme des retraites est injuste pour les jeunes générations ... Les retraités d'aujourd'hui voient, seuls, leur pouvoir d'achat préservé ».

■ **Henri Sterdyniak**

Problème : Le gouvernement a refusé toute hausse des cotisations sur les salariés du privé. Depuis 2003, les salariés ont eu des gains de pouvoir d'achat, contrairement aux retraités.

« Retraite, dépendance, santé : la collectivité investit toutes ses marges de manœuvres financières dans des réformes au profit des générations âgées ».

Problème : Les réformes visent, au contraire, à réduire les dépenses. Faut-il prétendre que le gouvernement sacrifie l'éducation au profit de la santé ou des retraites, alors que c'est la même politique de réduction des dépenses publiques qui pèse sur l'école et l'hôpital ?

« La politique fiscale est une essoreuse à pouvoir d'achat pour les jeunes. Le quotient conjugal et le quotient familial sont des niches fiscales qui redistribuent 37 milliards d'euros par an des célibataires sans enfants (les jeunes, pour l'essentiel) vers les couples et les familles nombreuses... Le passage à un paiement individualisé de l'impôt, comme partout ailleurs dans l'OCDE, redistribuerait 24 milliards d'euros par an vers les célibataires¹⁶ ».

Problème : Les auteurs ignorent que ce sont surtout les personnes âgées qui vivent seules (et pas les jeunes). Faut-il dénoncer une politique familiale généreuse qui bénéficie en particulier aux familles nombreuses et donc aux enfants et à leurs parents (des 35-55 ans et pas des retraités), une politique familiale qui a permis à la France de conserver un taux de fécondité satisfaisant, proche de 2 enfants par femme, ce qui n'est pas le cas de beaucoup de pays de l'OCDE ? Faut-il préconiser une réforme fiscale qui augmenterait l'impôt des familles et des plus pauvres, les familles mono-actives pour favoriser les célibataires et les couples à deux revenus, sans enfants ?

Les auteurs concluent : « Nous voulons réaffirmer la valeur et l'importance de la solidarité intergénérationnelle comme cœur de la solidarité nationale. On ne peut continuer à diviser ainsi la société, en opposant toujours les intérêts des uns à ceux des autres ».

Problème : Opposer les jeunes et les retraités, c'est précisément ce qu'ils viennent de faire. Certes, il faut plus d'argent pour les enfants, pour les jeunes, pour l'éducation (des crèches à l'université), mais c'est une stratégie destructrice et suicidaire que de prétendre dégager ces moyens en remettant en cause les dépenses de santé, les retraites, les revenus des familles.

16. Les auteurs font de plus une erreur de chiffrage. Le coût du quotient conjugal n'est que de 6,5 milliards (voir, Elise Amar et Sophie Guérin : « Se marier ou non : le droit fiscal peut-il nous aider à choisir ? », *Économie et Statistique*, n° 401, 2007), Les jeunes de moins de 20 à 30 ans ne paient que 5 milliards d'IR ; il est absurde de prétendre que l'IR les surtaxe de 37 milliards.

ANNEXE III

Mais oui c'est bien sûr... (Ce que nous apprend Louis Chauvel)

Louis Chauvel nous l'apprend : « Généralement, on feint d'ignorer, comme Henri Sterdyniak, que les ménages de retraités sont aussi de petite taille : alors que les salaires des quadras font vivre aussi leur progéniture, les jeunes seniors, de plus en plus d'anciens couples biactifs, sont l'exemple modal des « *Dinks* » (*double income, no kids*, deux revenus, pas d'enfant) du marketing américain ». (*Le Monde* du 26 mai 2010). Aurions-nous oublié que les salaires des actifs servent également à faire vivre leurs enfants ? Admettons-le un instant¹⁷.

Pour comparer le niveau de vie de famille de tailles différentes, il faut donc obligatoirement, comme le font tous les instituts de statistiques (Eurostat, l'INSEE ou l'OCDE) et le système français du quotient familial, diviser le revenu de la famille par le nombre d'unité de consommation (ou par le quotient familial). On ne peut comparer sans précaution le revenu de familles de tailles différentes. On ne peut considérer que les prestations familiales suffisent à faire vivre les enfants et que les autres revenus sont utilisés par les seuls adultes. Ceci a deux conséquences.

La première est que le quotient familial est une composante nécessaire de l'impôt progressif. Celui-ci doit tenir compte de la taille de la famille. On ne comprend pas ce que veut dire la Résolution adoptée par la CFDT en Juin 2010 qui écrit : « Le barème de l'impôt doit être appliqué aux revenus des personnes, et non plus à ceux des ménages. Rien ne peut justifier que l'aide fiscale apportée aux ménages par le biais du quotient familial soit d'autant plus importante que leurs revenus sont élevés. Il doit être remplacé par une allocation forfaitaire par enfant ». Puisque les parents partagent, selon Louis Chauvel, leurs revenus avec leurs enfants, le barème fiscal ne peut être appliqué qu'aux familles, pas aux individus. Sinon, un couple de retraités sans enfant ayant un revenu de 5 000 euros serait considéré comme ayant le même niveau de vie qu'une famille avec 3 enfants ayant le même revenu. On ne comprend pas non plus la logique sociale de la proposition de la Convention du Parti Socialiste de 2010 : « Afin de moderniser l'impôt et de le mettre en phase avec des évolutions sociologiques importantes, dues notamment à l'accroissement du travail des femmes dans notre société, nous souhaitons aller vers une individualisation progressive de l'impôt et des prestations sociales, qui est la condition nécessaire de l'instauration du prélèvement à la source ». Individualiser l'impôt, c'est refuser la logique selon laquelle les parents partagent leurs revenus avec leurs enfants.

La deuxième conséquence est que si le niveau de vie des enfants, et le niveau de vie des familles avec enfants est plus bas que celui de la moyenne de la population, c'est dû au fait que les prestations familiales sont très loin de compenser le coût des enfants (sauf pour de très bas niveaux de revenus). Une grande partie de l'écart de niveau de vie entre les 35-50 ans (qui ont le plus souvent des enfants à charge) et les 55-65 ans (qui n'ont plus d'enfant à

17. C'est cependant étrange puisque c'est notre argument pour défendre le quotient familial (Voir : « Pour défendre le quotient familial », *Economie et Statistique*, juillet 1992), pour s'opposer à l'individualisation de la fiscalité (Voir « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet 2004) ou pour réclamer que les prestations familiales soient indexées sur les salaires et non sur les prix (Voir : « Prestations et minima sociaux : la question des indexations... », *Regards croisés sur l'économie*, n°4, septembre 2008).

■ **Henri Sterdyniak**

charge) vient de la taille de la famille. Ceci ne peut être corrigé par la seule baisse du niveau relatif des retraites (qui laisserait intact les inégalités entre les célibataires, les couples sans enfants et les familles). Pour assurer l'égalité des niveaux de vie entre des ménages de compositions et d'âges différents, il faut obligatoirement revaloriser très fortement les allocations familiales et maintenir un traitement fiscal équitable des familles.

Nous sommes donc heureux que Louis Chauvel nous rejoigne : le système fiscal doit tenir compte du fait familial ; les prestations familiales doivent être fortement revalorisées.